

PÓCZA KÁLMÁN\* – DOBOS GÁBOR\*\*  
– GYULAI ATTILA\*\*\*

## MÍTOSZ ÉS VALÓSÁG. MENNYIRE KORLÁTOZTA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG A TÖRVÉNYHOZÁS MOZGÁSTERÉT?\*\*\*\*

*A magyar Alkotmánybíróság (AB) elmúlt több mint negyedszázados működése körül több olyan narratíva is kialakult, amelyeknek egy részét a valóság visszaigazolja, mások azonban egyértelműen cáfolhatók. Jelen tanulmány egyik fő megállapítása az, hogy a magyar Alkotmánybíróság korántsem korlátozta olyan mértékben a törvényhozás mozgásterét, mint ahogy azt a róla kialakult kép alapján sokan gondolják. A JUDICON kutatási projekt adatbázisának elemzése alapján megállapíthatjuk, hogy a magyar Alkotmánybíróságra vonatkozó adatok belesimulni látszanak a régiós alkotmánybíróságokra vonatkozó adatokba, amennyiben a döntések erősségére, azaz arra fókuszálunk, hogy milyen mértékben korlátozták az alkotmánybíróságok a törvényhozás mozgásterét. Másrészről a döntések sokszínűsége tekintetében jelen tanulmány arra hívja fel a figyelmet, hogy a magyar Alkotmánybíróság már nagyon korán diverzifikálta a döntéseit és régiós összehasonlításban igencsak gyakran élt a klasszikusnak mondható döntéstípusokon túl kreatívabb eszközökkel is. Harmadrészt a vizsgált időszakban egyértelműen megfigyelhető egy polarizációs trend az Alkotmánybíróságon belül, amely megjelenik a különvélemények arányának folyamatos növekedésében, illetve az egyéni bírói viselkedés mintázataiban is.*

### 1. BEVEZETÉS

A magyar Alkotmánybíróság (AB) elmúlt több mint negyedszázados működése körül több olyan narratíva is kialakult, melyeknek egy részét a valóság visszaigazolja, mások azonban egyértelműen cáfolhatók, ha az első benyomás vagy korlátozott eset-

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerződési Egyetem Politika- és Államelméleti Kutatóintézet, 1118 Budapest, Ménesi út 5.; egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar, 1088 Budapest, Mikszáth Kálmán tér 1. E-mail: pocza.kalman@tk.mta.hu.

\*\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; tudományos munkatárs, Nemzeti Közszerződési Egyetem Politika- és Államelméleti Kutatóintézet, 1118 Budapest, Ménesi út 5. E-mail: dobos.gabor@tk.mta.hu.

\*\*\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; tudományos munkatárs, Nemzeti Közszerződési Egyetem Politika- és Államelméleti Kutatóintézet, 1118 Budapest, Ménesi út 5. E-mail: gyulai.attila@tk.mta.hu.

\*\*\*\* A kutatást a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontjának Inkubátor (2015–2017) programja, ill. a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészeti- és Társadalomtudományi Karának KAP16-1.1-1.6. (2016–2017) programja támogatta. A 20 európai országra kiterjesztett JUDICON-EU projektet 2020 és 2022 között a Nemzeti Közszerződési Egyetem támogatja: <https://judiconeu.uni-nke.hu/>.

kiválasztás helyett a tényleges gyakorlathoz közelebb lépve, szisztematikusan és teljeskörűen elemezzük az intézmény közel harminc éves tevékenységét. A jogtudományi szakirodalomban közhelynek számít például, hogy a magyar Alkotmánybíróság meghatározó szerepet játszott a demokratikus átmenet és a demokratikus konszolidáció folyamatában.<sup>1</sup> Az AB kedvező jogtudományi megítélése már korán kialakult, ami nem utolsósorban az Alkotmánybíróság első elnökéhez köthető, de az intézmény elismertségéhez ugyancsak hozzájárult az alapjogi kérdésekben elfoglalt aktivista álláspontja is.<sup>2</sup> Az ilyen és ehhez hasonló megállapítások ugyanakkor az empirikus adatokkal csak illusztratív példák révén (vagy korlátozott esetválasztással) alátámasztott állítások maradtak, amelyeket eddig módszeres, szisztematikus és minden releváns AB döntést vizsgáló kutatással sem igazolni, sem cáfolni nem kísérelt meg a szakirodalom.<sup>3</sup> Szisztematikus empirikus elemzések híján azonban aligha adható egyértelmű válasz arra a kérdésre, hogy valójában milyen szerepet is játszott az Alkotmánybíróság a demokrácia és a jogállamiság konszolidációjában.

A demokratikus konszolidáció igencsak széleskörű problémája természetesen nem tárgyalható kimerítően az alábbiakban, ráadásul az alkotmánybíráskodásnak a demokratikus konszolidációban betöltött pontos szerepéről még ez az igencsak széles szakirodalom sem végzett szisztematikus empirikus kutatást.<sup>4</sup> Miközben ilyen

<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság demokratikus átalakulásban betöltött szerepéről lásd például: Oliver LEMBCKE – Christian BOULANGER: „Between Revolution and Constitution: The Roles of the Hungarian Constitutional Court” in Tóth Gábor Attila (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's New Fundamental Law* (Budapest: CEU Press 2012) 269–299; továbbá: Kovács Kriszta – Tóth Gábor Attila: „Hungary's Constitutional Transformation” *European Constitutional Law Review* 2011/2, 185; valamint: SÓLYOM László: „The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy. With Special Reference to Hungary” *International Sociology* 2003/1, 133–161.

<sup>2</sup> HALMAI Gábor: „The Hungarian Approach to Constitutional Review” in Wojciech SADURSKI (szerk.): *Constitutional Justice East and West* (The Hague: Kluwer Law International 2002) 189–212.

<sup>3</sup> Három kísérletet ugyanakkor mindenféleképpen érdemes kiemelni, bár jellegüket tekintve ezek sem az AB demokratikus konszolidációban betöltött szerepére fókuszálnak. Szente Zoltán a nemzetközi szakirodalomban is bevett attitűd modellt alkalmazta a 2010 utáni időszak vonatkozásában. Ez a tanulmány kétségtől felmutatja a nemzetközi empirikus jogi kutatások minden pozitívumát: rigorózus módszertan, az adott időszak vonatkozásában (2010–2014) teljes körű vizsgálat és egy hipotézis bizonyítása/cáfolata. A másik olyan tanulmány, amely az empirikus jogkutatáshoz közelít, Halmai Gábor tanulmánya. Ez a munka kevésbé szigorú módszertan alapján értékeli a bíróság 2012 és 2014 közötti működését és sokkal inkább kvalitatív szemléletmód jellemzi. Harmadrészt meg kell említeni Jakab András és Fröhlich Johanna munkáját is, amely a legfontosabbnak ítélte 40 AB határozat alapján vázolta fel a magyar alkotmánybíráskodás rendszerváltás utáni jellegét. Mindhárom munkára igaz azonban az, hogy nem törekedett a magyar alkotmánybíráskodás alapvető jellegzetességeinek átfogó bemutatására, hiszen az első két írás csak a 2010 utáni gyakorlatot, Jakab és Fröhlich írása pedig a legfontosabbnak ítélte negyven határozatot elemzi. Jelen írás arra törekszik, hogy ezt a hiányosságot pótolja egy szisztematikus kutatás segítségével. A három tanulmány: SZENTE Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014” *Politikatudományi Szemle* 2015/1, 31–57; HALMAI Gábor: „In memoriam magyar alkotmánybíráskodás” *Fundamentum* 2014/1–2, 36–64; JAKAB András – FRÖHLICH Johanna: „The Constitutional Court of Hungary” in JAKAB András – ARTHUR DYEVE – GIULIO ITRZOVICH (szerk.): *Comparative Constitutional Reasoning* (Cambridge: Cambridge University Press 2017) 394–437.

<sup>4</sup> A vonatkozó politikatudományi szakirodalomba bevezetést nyújt: Carsten SCHNEIDER: *The Consolidation of Democracy* (London: Routledge 2009). A dekonszolidáció legutóbbi trendjeiről pedig: Paul HOWE: „Eroding Norms and Democratic Deconsolidation” *Journal of Democracy* 2017/4,

átfogó elemzésre mi sem fogunk vállalkozni ebben a munkában, egy fontos tézisre mégis rá szeretnénk mutatni: jól ismert az a politikatudományi tétel, amely szerint a demokratikus átalakulás és konszolidáció folyamata annál sikeresebb, minél jobban érvényesül a törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalom feletti kontrollja.<sup>5</sup> Az alkotmánybíróságok vonatkozásában a szakirodalom hasonlóképpen megfogalmazta azt a hipotézist, miszerint az átalakulás és a konszolidáció annál sikeresebb, minél inkább képes az alkotmánybíróság ellenőrzés alatt tartani a törvényhozást.<sup>6</sup> A törvényhozás feletti kontroll ebben az esetben azt jelenti, hogy az alkotmánybíróságok jelentős mértékben korlátozzák a törvényhozás tevékenységét, amely ezáltal megmaradt a demokratikus játékszabályok keretei között. Felmerül tehát a kérdés, hogy miként mérhető a törvényhozás felett gyakorolt alkotmánybíróági ellenőrzés, milyen módon tudunk válaszolni a kutatás alapkérdésére, azaz arra, hogy milyen mértékben korlátozta a magyar Alkotmánybíróság a parlament mozgásterét?

Tekintettel egyrészt a demokratikus konszolidációval kapcsolatos irodalom fent idézett megállapításaira, másrészt pedig a magyar Alkotmánybíróság általános megítélésére a jogtudományi szakirodalomban, abból a feltételezésből indultunk ki, hogy az AB kezdettől fogva erőteljesen korlátozta a politikai szereplőket. Ráadásul ezen általános feltevés szerint a törvényhozás erőteljes korlátozásával az Alkotmánybírósnak elévülhetetlen érdemei vannak az alkotmányos kultúra kialakításában, a jogállamiság megerősítésében és a magyar demokrácia konszolidációjában. Ahogyan azt az alábbiakban bemutatjuk, a parlamentet erősen korlátozó Alkotmánybírósról kialakult kép a JUDICON projekt adatainak fényében egyértelműen felülvizsgálatra szorul.

Az alábbiakban röviden összefoglaljuk a kutatás módszertanát,<sup>7</sup> majd elemezzük

15–29. Az alkotmánybíráskodás demokratikus konszolidációban betöltött szerepéről legújabban lásd: Tom Gerald DALY: *The Alchemists: Questioning our Faith in Courts as Democracy-Builders* (Cambridge: CUP Press 2017) 27–66. Továbbá: Brian Clive SMITH: *Judges and Democratization. Judicial Independence in New Democracies* (London – New York: Routledge 2017); Jeffrey K. STATON et al.: *Can Courts be Bulwarks of Democracy? Judges and the Politics of Prudence*, (Emory University Working Papers 2019).

<sup>5</sup> Josephine T. ANDREWS: „Legislatures in Central and Eastern Europe” in Shane MARTIN – Thomas SAALFELD – Kaare W. STRØM (szerk.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (Oxford: Oxford University Press 2014) 647.

<sup>6</sup> A hipotézis kifejtéséről lásd Lee Epstein úttörő munkáját: Lee EPSTEIN [et al.]: „The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government” *Law & Society Review* 2001/1, 117–164. Továbbá lásd: Rebecca Bill CHAVEZ: „The Rule of Law and Courts in Democratizing Regimes” in Keith W. WHITTINGTON (szerk.): *The Oxford Handbook of Law and Politics* (Oxford: Oxford University Press 2008) 63; Tom GINSBURG: „The Politics of Courts in Democratization: Four Junctures in Asia” in Diana KAPISZEWSKI [et al.] (szerk.): *Consequential Courts: Judicial Roles in Global Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press 2013) 47; Catalina SMULOVITZ: „Law and Courts’ Impact on Development and Democratization” in Peter CANE – Herbert M. KRITZER (szerk.): *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research* (Oxford: Oxford University Press 2014) 731. Szkeptikusabb álláspontot képvisel a kérdésben: Stephen GARDBAUM: „Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?” *Columbia Journal of Transnational Law* 2015/1, 307.

<sup>7</sup> A módszertan részletes leírásához lásd: Pócza Kálmán – Dobos Gábor: „Research methodology” in Pócza Kálmán (szerk.): *Constitutional Politics and the Judiciary: Decision-making in Central and Eastern Europe* (New York: Routledge 2019) 8–32.

az Alkotmánybíróság döntéseit. Ennek során a magyar adatok részletes vizsgálata mellett az elemzés minden fázisában igyekszünk nemzetközi összehasonlító perspektívába is helyezni az Alkotmánybíróság tevékenységét. Az elemzés foglalkozik az AB többségi döntéseinek sokszínűségével (diverzitásával) és erősségével, illetve a különvélemények testületi és egyéni szintű vizsgálatával.

## 2. A KUTATÁS MÓDSZERTANA

### 2.1. A MEGFIGYELÉSI EGYSÉG

Közismert, hogy egy alkotmánybíróági határozat nemcsak egy, hanem több különböző döntést is tartalmazhat. Egy példán keresztül bemutatva: az 54/2004. (XII. 13.) AB határozat<sup>8</sup> tizenkét különböző döntést egyesít, amelyek egy része a vizsgált jogszabály egyes támadott szakaszainak alkotmányosságát mondja ki, mások a normavilágosságra hivatkozva tartalmi alkotmányellenességet állapítanak meg és ugyancsak ezen a határozaton belül az AB több pontban mulasztásos alkotmány-sértést is megállapít. E döntésekhez továbbá részben jövőbeli (*pro futuro*), részben pedig a döntés dátumától érvényes (*ex nunc*) időbeli hatály kapcsolódik, viszont egyik esetben sem ad konkrét előírást az AB arra nézve, hogy az alkotmányellenes helyzetet hogyan kellene a törvényhozónak orvosolnia. Két alkotmánybíró továbbá a határozat tizenkét döntése közül nyolchoz fűzött különvéleményt. Amennyiben tehát az alkotmánybíróági határozatok különféle döntéseinek erősségét a határozat egészéhez igazodva akarnánk megállapítani, akkor az egymástól teljesen eltérő jellegű és erősségű – gyakran eltérő jogszabályokra vonatkozó – döntéseket vonnánk össze, ami éppen azt tenné lehetetlenné, hogy megállapítsuk, az AB valójában milyen mértékben is korlátozta a törvényhozás mozgásterét, azaz, hogy milyen erős döntést hozott. Ezért nem a határozatokat, hanem az azokon belüli döntéseket, illetve az ezekhez a döntésekhez kapcsolódó különvéleményeket definiáljuk elemzésünk kutatási egységeként.<sup>9</sup>

Mint az a fenti, példaként említett határozatból is látható, az alkotmánybíróság határozatai esetenként nem az alkotmánybírók egyhangú álláspontját tükrözik. A többségi álláspont mellett, amely tehát a határozat döntési pontjaiban megjelenik, a testület eltérő véleményt képviselő tagjai akár a határozat egészével, akár annak egyes döntéseivel kapcsolatban különvéleményt is megfogalmazhatnak.<sup>10</sup> Ahogy a döntéseknél, a különvéleményeknél is fontos tehát, hogy azokat nem a határozat egésze szerint, hanem a határozaton belül található döntések szerint azonosítsuk, a többségi döntéseket és a rájuk vonatkozó különvéleményeket egyértelműen össze-

<sup>8</sup> 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690.

<sup>9</sup> Az AB határozatai ezt az eljárást kifejezetten segítik azzal, hogy a határozatokon belül általában pontokba szedve találhatók az egyes döntések.

<sup>10</sup> A többségi álláspontot elfogadó, ám attól eltérő érvelést megfogalmazó párhuzamos indokolásokkal ebben a kutatásban nem foglalkozunk, mivel a többségi döntéshez képest ezek nem másfajta döntést javasolnak, csupán másfajta érveléssel jutnak azonos döntésre.

kötte.<sup>11</sup> Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy csak azokat a döntéseket vettük figyelembe, amelyek a parlament által 1990 után elfogadott törvényre vagy törvénymódosításra vonatkoztak.

## 2.2. A DÖNTÉSEK ELEMEI ÉS ERŐSSÉGE<sup>12</sup>

Az idézett 54/2004. (XII. 13.) AB határozat példájából részben már látható volt, hogy egy vizsgált jogszabállyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság többféle döntést is hozhat, azaz a testület a számára rendelkezésre álló eszközök tárházából egyedi döntési kombinációkat alakíthat ki. Kutatásunk éppen abból a szempontból jelent előrelépést az alkotmánybíróságokkal foglalkozó korábbi empirikus megközelítésekhez képest, hogy túllép az alkotmányos/alkotmányellenes dichotómián, és kimutatja, hogy az AB döntései mennyire sokszínűek, illetve, hogy az AB döntésének erőssége a döntést felépítő elemek kombinációjától függ.

Az alkotmánybírósági döntésekre, mint a kutatás megfigyelési egységeire tehát komplex esetekként tekintünk, amelyek felbontása, illetve az alkotóelemek mérése teszi lehetővé a döntés erősségének megállapítását. A kutatás során az AB-döntéseket négy elemre bontottuk (rendelkezés, teljesség, időbeli hatály, pozitív előírás), amelyek kombinációi megadják azokat az opciókat, amelyekből az alkotmánybírók döntésüknél választhatnak (1. táblázat).

1. táblázat: *Az AB-döntések elemeinek súlyozása*

1. Rendelkezés	2. Teljesség	3. Időbeli hatály	4. Pozitív előírás
(1a) visszautasítás vagy elutasítás [0]	(2a) kvalitatív részleges megsemmisítés [0]	(3a) <i>pro futuro</i> [0]	(4a) nincs pozitív előírás [0]
(1b) mulasztásos alkotmányértés [0,5]			(4b) jogilag nem kötelező érvényű pozitív előírás I. [1]
(1c) eljárási alkotmányellenesség [1]	(2b) kvantitatív részleges megsemmisítés [0,5]	(3b) <i>ex nunc</i> [0,5]	(4c) jogilag nem kötelező érvényű pozitív előírás II. [1,5]
(1d) alkotmányos követelmény [2]			
(1e) tartalmi alkotmányellenesség [6]	(2c) teljes megsemmisítés [1]	(3c) <i>ex tunc</i> [1]	(4d) jogilag kötelező érvényű pozitív előírás [2]
(1f) absztrakt alkotmányértelmezés [10]			

<sup>11</sup> Ennek megfelelően a különvéleményeket is részekre, „különvélemény-döntésekre” bontjuk fel (az elemzésben az egyszerűség kedvéért ezeket a döntéseket különvéleményeknek nevezzük). Az alkotmánybírósági (többségi) döntések és különvélemények egyértelmű összekötésére azért van szükség, mert ezáltal lehetségessé válik annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy egy-egy alkotmánybíró a többségi állásponthoz viszonyítva egy adott döntésben erősebben vagy gyengébben korlátozta volna-e a törvényhozás mozgásterét.

<sup>12</sup> Az alfejezetben röviden bemutatjuk a döntések alkotóelemekre bontásának szempontjait és az elemek súlyozásának logikáját. A módszertan átfogó leírásához lásd még: Pócza–Dobos (7. l.).

Az AB-döntés legfontosabb része természetesen a *rendelkezés*, amely végső soron arról dönt, hogy a vizsgált jogszabály alkotmányos vagy nem, illetve ha nem, akkor milyen jellegű az alkotmányellenesség. Értelemszerűen az AB semmilyen mértékben nem korlátozza a törvényhozó mozgásterét, ha egy ügyben nem folytat alkotmányossági vizsgálatot vagy azt állapítja meg, hogy az adott jogszabály alkotmányos. Ezzel ellentétben jelentős korlátozást jelent az absztrakt alkotmányértelmezés, amely esetben az AB lényegében alkotmányozóként lép fel, jelentős korlátokat szabva a törvényalkotó tevékenységének.<sup>13</sup>

A döntés *teljessége* arra vonatkozik, hogy – a legerősebbtől a leggyengébb opció felé haladva – az AB egy adott jogszabály teljes egészét, annak egy szakaszát (és vele minden lehetséges értelmezését) semmisíti meg, vagy csak egy adott jogszabály egy bizonyos értelmezését zárja ki.

Az *időbeli hatály* kikötésével az AB azt határozhatja meg, hogy döntése – ismét a legerősebbtől a leggyengébb opció felé haladva – visszamenőleg, a döntés kihirdetésétől vagy valamely jövőbeli időponttól kezdve hatályos. Értelemszerűen nagyobb marad a törvényhozó mozgásterét, ha a rendelkező részben foglalt opció egy jövőbeli időpontban lesz hatályos, szemben például egy visszamenőleges megsemmisítéssel.

Végül a *pozitív előírás* arra vonatkozik, hogy döntésével az AB meghatározza-e azt az irányt, amelyet a jogalkotónak követnie kellene ahhoz, hogy az alkotmányellenes helyzet megszüntethető legyen.<sup>14</sup> Az előírás akkor a legerősebb, ha az a döntés rendelkező részében található, ebben az esetben az AB végső soron pozitív jogalkotóvá válik, míg a törvényalkotónak nagyobb a mozgásterét, ha az AB csak a határozat indokolásában tér ki az alkotmányellenes helyzet orvoslásának lehetséges módjára.<sup>15</sup> Kutatásunk a határozatok indokolásával csak ez utóbbi esetben foglalkozik.

Összességében tehát kutatásunkban az AB határozatait döntésekre bontjuk fel, a döntéseket pedig elemekre, azonosítva a rendelkezést, az esetleges megsemmisítés teljességét, az időbeli hatályt és a pozitív előírást. Ennek a felbontásnak az eredményeként vizsgálni tudjuk az AB döntéshozatalának sokszínűségét (azaz, hogy a testület döntéseiben az eszköztárának milyen elemeit használta), továbbá

<sup>13</sup> Bár a hazai jogtudományban talán kevesebbet foglalkoztak azzal, hogy az alkotmánybíróság mikor válik pozitív törvényhozóvá, a nemzetközi szakirodalomban az alkotmánybíróságokra nemcsak mint pozitív törvényhozókra, hanem mint alkotmányozókra is tekintenek attól függően, hogy a törvény alkotmányossági felülvizsgálatát vagy pedig absztrakt alkotmányértelmezést végeznek. Az előbbire lásd Allan BREWER-CARÍAS: *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Law Study* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), az utóbbira lásd Alec STONE SWEET: „Constitutional Courts” in Michael ROSENFELD – SAJÓ András (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2012) 826; valamint Hans VORLÄNDER: „Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit” in Hans VORLÄNDER (szerk.): *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit* (Wiesbaden: VS Verlag 2006) 20.

<sup>14</sup> A törvényhozás korlátozása a pozitív előíráson keresztül lényegében azáltal valósul meg, hogy az AB meghatározza, hogy a jövőben a témában hozott törvényeknek milyen kritériumoknak kell megfelelnie, hogy azok ne ütközzenek az Alkotmányba, illetve az Alaptörvénybe.

<sup>15</sup> A jogilag nem kötelező érvényű (azaz nem a rendelkező részben található) pozitív előírás aletese az, amikor az alkotmánybíróság a határozat összefoglalójában („headnote” vagy „Leitsatz”) fogalmaz meg pozitív előírást (az 1. táblázatban: 4b jelzéssel). A magyar Alkotmánybíróság ugyan nem ad ki a határozataihoz összefoglalókat, de a kutatásunk alapját jelentő nemzetközi összehasonlító projektben megjelenik ez a kategória.



– amint azt az alábbiakban bemutatjuk – erre építve számszerűsíteni tudjuk, hogy az Alkotmánybíróság döntései milyen mértékben korlátozták a törvényhozás mozgásterét.

Ahhoz, hogy megállapíthassuk, milyen erősségű az AB egy adott döntése, a fent ismertetett elemek súlyozására van szükség a döntés négy elemének összevetésével és az elemeken belül adódó döntési opciók rangsorolásával, értékük megállapításával. A súlyozásnál abból indultunk ki, hogy a döntés legfontosabb, leginkább meghatározó eleme a rendelkezés, majd ehhez viszonyítva határoztuk meg a további elemek súlyát egy döntés erősségével kapcsolatban. Két alapelvet vettünk alapul az egyes elemek értékének meghatározásánál. Az első szerint a tartalmi alkotmányellenesség leggyengébb kombinációja ( $1e+2a+3a+4a=6$ ) mindig erősebb, mint az eljárási alkotmányellenesség legerősebb esete ( $1c+2c+3c+4d=5$ ). A második elv szerint az absztrakt alkotmányértelmezés (1f) legalább annyira erős, mint a tartalmi alkotmányellenesség legerősebb esete ( $1e+2c+3c+4d=10$ ). Ezeket az elveket követve alakult ki módszertanunk súlyozása, melynek pontos értékeit az 1. táblázat mutatja.<sup>16</sup> Az alkotóelemek azonosítása és megfelelő súllyal való számbavétele alapján meghatározható, hogy egy adott többségi döntés vagy különvélemény milyen mértékű korlátozást jelent a törvényhozásra nézve. A döntéserősség segítségével következtetéseket tudunk levonni nem csak az Alkotmánybíróság működésére nézve, de a döntések bírókhoz rendelésével az egyéni viselkedésekre vonatkozóan is.

Az alábbiakban a fenti módszertani szempontok figyelembevételével elemezzük az Alkotmánybíróság rendszerváltás utáni tevékenységét. Munkánk során arra törekszünk, hogy az AB működését nemzetközi perspektívába helyezzük, ezért minden elemző rész elején röviden kitérünk arra, hogy az AB éppen vizsgált jellemzője hogyan illeszkedik a régió más (cseh, lengyel, román és szlovák) alkotmánybíróságainak sorába.

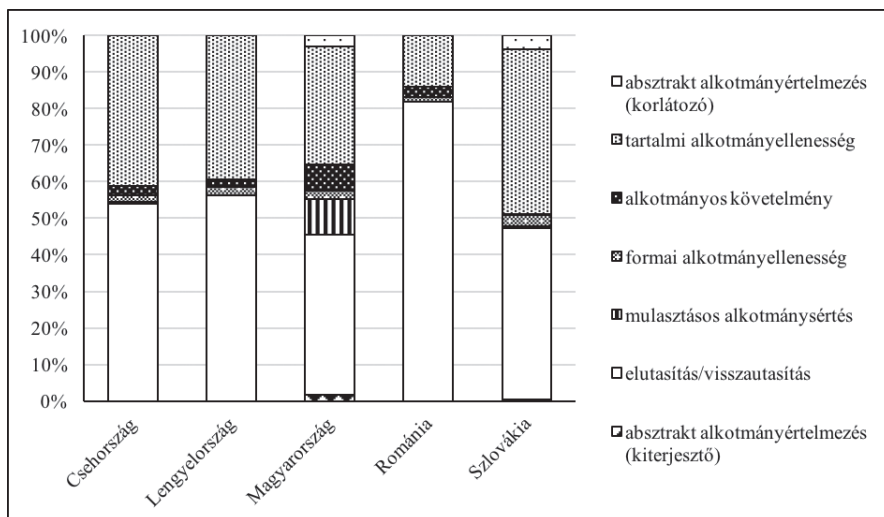
Elsőként a többségi döntések elemzésével arra keressük a választ, hogy a választható opciók milyen széles körét alkalmazta az AB a döntéshozatalában, azaz milyen mintázatok figyelhetők meg a testület döntéseiben a rendelkezések típusát tekintve. Ezt követően azt vizsgáljuk, hogy hogyan alakult az alkotmánybírósági döntések korlátozásának mértéke (erőssége) a vizsgált időszakban. A többségi döntések elemzését kiegészítjük a különvélemények vizsgálatával (a testület szintjén és egyéni szinten is), mivel – ahogyan ezt az alábbiakban bemutatjuk – ennek segítségével pontosabb képet kaphatunk az AB közel harminc éves tevékenységéről, és annak egyes szakaszairól.

<sup>16</sup> Az alkotmánybírósági döntések elemeinek súlyozásáról részletesen lásd: PÓCZA–DOBOS (7. l.). Továbbá magyarul: PÓCZA Kálmán – DOBOS Gábor – GYULAI Attila: „Hogyan mérjük az alkotmánybírósági döntések erősségét? Módszertani keretek és egy próbakutatás eredményei” *Állam- és Jogtudomány* 2017/2, 41–69.

### 3. A TÖBBSÉGI DÖNTÉSEK ELEMZÉSE

#### 3.1. A DÖNTÉSEK SOKSZÍNŰSÉGE

1. ábra: *Rendelkezőstípusok nemzetközi összehasonlításban (1990–2015)*



Megjegyzés: Nemzetközi összehasonlító adatok csak az 1990–2015 közötti időszakra állnak rendelkezésre. A döntések rendelkezéstípusok szerinti abszolút számait az 1. melléklet tartalmazza.

A döntések meghatározó elemének (rendelkezők) nemzetközi összehasonlításával (1. ábra) két alapvető állítást tehetünk a térség alkotmánybíróságainak működésével kapcsolatban. Elsőként megfigyelhető, hogy a régióban a testületek döntéseinek túlnyomó többsége (1990 és 2015 között 91,1 százalék) beleillik a klasszikus dichotómiába, azaz az alkotmánybíróságok legtöbbször vagy alkotmányosnak találtak egy adott helyzetet, vagy alkotmányellenességet mondtak ki. Ugyanakkor az adatok arra is rámutatnak, hogy országonként jelentős eltérések vannak a döntéstípusok alkalmazásában. Ennek részben persze intézményi okai is lehetnek. Akár azért, mert a jogszabályok nem biztosítják egy alkotmánybíróság számára valamilyik döntéstípus használatát (a cseh esetben például az absztrakt alkotmányértelmezés lehetőségét), akár azért, mert az eltérést az adott testület sajátos működési rendje okozza.<sup>17</sup> Az országok közötti eltérés másik (nem-intézményi) oka természete-

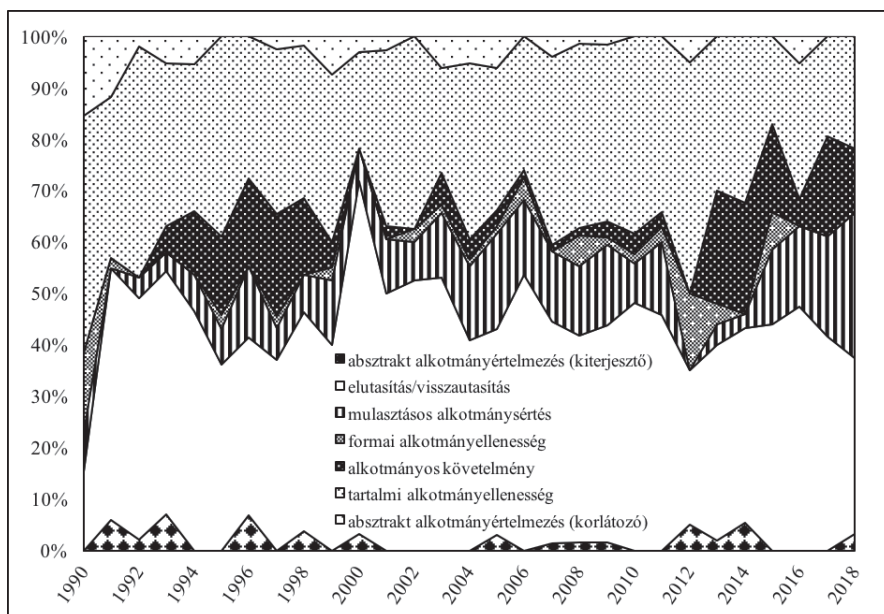
<sup>17</sup> A román alkotmánybíróság például a magyarral ellentétben nem alkalmazza az ügyek előszelektációját, azaz minden ügy a testület elé kerül, ami értelemszerűen a visszautasítások/elutasítások számának növekedését eredményezi. Lásd: KUTI Csongor: „The Romanian Constitutional Court: Muddling through democratic transition” in Pócsa Kálmán (szerk.): *Constitutional Politics and the Judiciary: Decision-making in Central and Eastern Europe* (New York: Routledge 2019) 155–184.



tesen az, ha egy alkotmánybíróság rendelkezik ugyan egy adott eszközzel, de döntéshozatala során nem él az eszköz használatával (példaként említhető az alkotmányos követelmények alacsony aránya Csehország vagy Lengyelország esetében).

Látható, hogy a rendelkezések mintázatai terén a vizsgált öt ország közül kiemelkedik a magyar eset, ahol a döntések mintegy negyede nem illeszthető be a klasszikus dichotómiába. A nemzetközi adatok azt mutatják, hogy regionális összehasonlításban az AB döntési gyakorlata a leginkább sokszínű, a magyar testület alkalmazta a rendelkezésre álló eszköztárat a leginkább differenciált módon.

2. ábra: *Rendelkeztípusok az AB gyakorlatában (éves bontás)*<sup>18</sup>



A magyar alkotmánybírósági döntéseket éves szinten megvizsgálva (2. ábra) megállapítható, hogy az AB a kezdetektől fogva sokszínűen és változatosan alkalmazta a számára adott eszközöket. Már a működés első évében megjelent a mulasztásos alkotmányértékelés (tizenhárom döntésből egy esetben), a formai alkotmányellenesség (két esetben), továbbá az Alkotmánybíróság két esetben hozott a törvényhozás mozgásterét erősen korlátozó absztrakt alkotmányértelmezést. A döntéstípusoknak ez a diverzifikációja és sokszínűsége egészen napjainkig a bíróság egyik legfőbb jellemzője maradt, főleg, ha régiós összehasonlításban vizsgáljuk a tevékenységét.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Az Alkotmánybíróság döntéseinek rendelkezéstípusok szerinti darabszámait a 2. mellékelt tartalmazza.

<sup>19</sup> Lásd: Pócza Kálmán – Dobos Gábor – Gyulai Attila: „Courts compared: The practice of constitutional adjudication in Central and Eastern Europe” in Pócza Kálmán (szerk.): *Constitutional Politics*

Bár 1990 és 2018 között a döntések túlnyomó többsége (43,7 százalék) elutasítás volt, illetve jelentős hányadot (31,5 százalék) tesznek ki a tartalmi alkotmányellenességek is, a döntések mintegy egynegyede nem helyezhető el a klasszikus dichotóm (alkotmányos vagy alkotmányellenes) felosztásban.

Az elutasításon vagy tartalmi alkotmányellenességen túl az Alkotmánybíróság leginkább használt eszközei az alkotmányos követelmény és a mulasztásos alkotmány-sértés voltak, míg a formai alkotmányellenesség és absztrakt alkotmányértelmezés megállapítását a vizsgált időszakban kevésbé használta (2. ábra). A törvényhozás mozgásterét korlátozó és kitágító absztrakt alkotmányértelmezések nagy része a Sólyom-érában született, mint ahogy az alkotmányos követelmény alkalmazása is ugyanilyen gyakori eszköze volt az első bíróságnak. Bár a Sólyom-bíróság számára sem volt ismeretlen a mulasztásos alkotmány-sértés megállapítása, ez a rendelkezéstípus inkább később, a kétezres évektől kezdve fordult elő sokkal gyakrabban. A Sólyom-bíróság főleg a ciklusa második felében élt ezzel az eszközzel, de a mulasztásos alkotmány-sértés 1994–1998 között is csak az esetek átlagosan kevesebb mint 10 százalékában jelent meg évente. Ebben az időszakban váltak gyakoribbakká az alkotmányos követelmények is (1994–1998 között évente átlagosan a döntések 16 százaléka alkotmányos követelmény volt), továbbá ekkor kezdett csökkenni az elutasítások száma is.

A Sólyom-bíróság második szakaszában tehát a döntések még inkább differenciáltabbakká váltak. Nem csak a rendelkezéseket illetően igaz ez a megállapítás, hanem a döntési elemek különféle kombinációit illetően is. A Sólyom-éra első periódusában az AB főleg *ex nunc* tartalmi alkotmányellenességeket állapított meg kvantitatív részleges megsemmisítéssel, míg a második periódusban a tartalmi alkotmányellenesség különböző, gyengébben vagy erősebben korlátozó formái sokkal egyenletesebben oszlottak meg.

Mindez azt jelzi, hogy második szakaszában a Sólyom bíróság a korlátozó jellegű döntések arányát tekintve aktívabban avatkozott be, azaz jobban hajlott arra, hogy valamilyen típusú alkotmányellenességet megállapítson. Ugyanakkor ez a növekvő aktivitás nem párosult növekvő szigorral: amint azt a következő fejezetben látni fogjuk, a döntések átlagos erőssége nem tükrözi a megnövekedett aktivitást 1994–1998 között. Azaz a Sólyom-bíróság 1994-től kezdve nagyobb arányban hozott a törvényhozást korlátozó döntéseket, de a beavatkozás finomabb formáit (például alkotmányos követelmény megfogalmazását) választotta a tartalmi alkotmányellenesség deklarálása helyett.

1998-at követően nem csak az alkotmányos követelmény megállapítása tűnt el szinte teljesen az AB gyakorlatából, de a mulasztásos alkotmány-sértés is sokkal uniformizáltabb formában jelent meg (tipikusan az alkotmányellenesség feloldására egzakt határidőt megadó mulasztásként), továbbá a bíróság a tartalmi alkotmányellenesség esetében is kevesebb variációt használt. 2012 után az AB ismét „feltalálta” az alkotmányos követelmény eszközét, majd a korábbi intenzitásnak megfelelő-

*and the Judiciary: Decision-making in Central and Eastern Europe* (New York: Routledge 2019) 218.

en kezdte újra használni a 2012–2014 között eltűnő mulasztásos alkotmányosértést is, melynek eredményeként a 2015–2018 közötti időszakban a testület minden harmadik döntése mulasztás vagy alkotmányos követelmény megállapítása volt.

A Súlyom-érát követően tehát az alkotmányos követelmények aránya jelentősen visszaesett (15,9 százalékról 2,5 százalékra 2001–2012 között), majd 2013-tól az AB újra használni kezdte ezt az eszközt (17,7 százalék 2013–2018 között). Ezzel szemben, a mulasztásos alkotmányosértés megállapítása többé-kevésbé konstans maradt. A mulasztások formái ugyanakkor változást mutatnak a korábbi időszakhoz képest: míg a Súlyom-bíróság egyensúlyt talált a gyengén korlátozó (határidő nélküli) és erősen korlátozó (egzakt határidőt megadó) mulasztások között, a Súlyom-éra után általános gyakorlattá vált, hogy az AB vagy valamilyen előírást adott arra, hogy hogyan kellene megszüntetni az alkotmányellenes állapotot, vagy valamilyen világos határidőt szabott hozzá. Ezt az állapotot csak a Holló-elnökség (2003–2005) rövid periódusa szakította meg, amikor a bíróság általában megelégedett azzal, hogy kimondta a mulasztás tényét anélkül, hogy ahhoz valamilyen határidőt vagy előírást adott volna meg.

Összességében megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság már a kezdetektől fogva eszközök széles körét használta a határozataiban. Bár a döntések háromnegyede beleillik a klasszikus dichotómiát alkalmazó modellbe (az AB vagy alkotmányosnak vagy alkotmányellenesnek talál egy adott kérdést), a döntések nagyjából negyede formai alkotmányellenesség, absztrakt alkotmányértelmezés, mulasztásos alkotmányosértés vagy alkotmányos követelmény megállapítása volt, elsősorban utóbbi két rendelkezés-típus hangsúlyos alkalmazásával. Továbbá az Alkotmánybíróság gyakran alkalmazta a teljességgel és időbeli hatállyal kapcsolatos eltérő variációkat, valamint számos alkalommal élt az előírás valamilyen formájával (általában a mulasztásos alkotmányosértés megszüntetéséhez rendelt határidő eszközével). Összességében a magyar alkotmánybíráskodás gyakorlata a változatos eszközhasználat miatt nemzetközi összehasonlításban is meglehetősen szofisztikáltnak tekinthető.

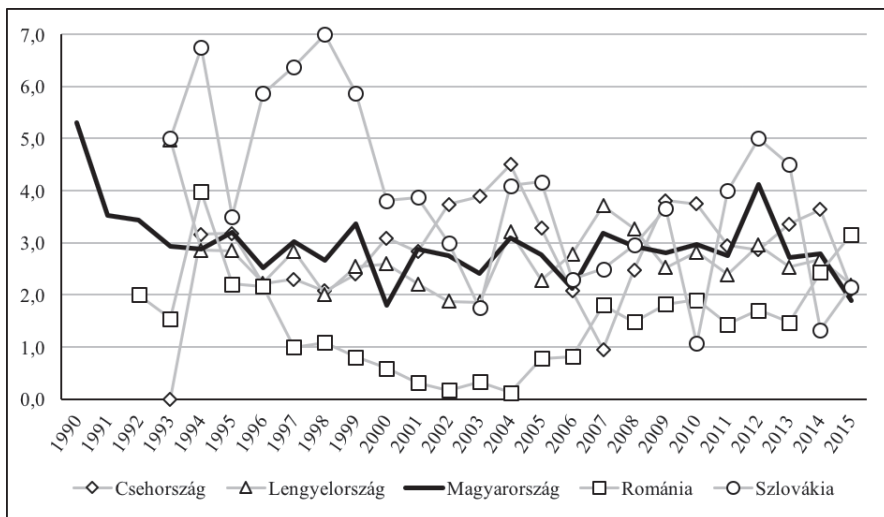
### 3.2. A DÖNTÉSEK ERŐSSÉGE

A döntések erősségére vonatkozó adataink alapján az Alkotmánybíróság működése első évében figyelemre méltó szerepet játszott abban, hogy a törvényhozót az alkotmányosság keretei között tartsa. A régióbeli demokratikus átmenetek után létrejövő alkotmánybíróságok számára megfogalmazott ajánlásokkal szemben,<sup>20</sup> a magyar testület korai éveiben meglehetősen határozottan lépett fel, megsemmisítve vagy korrigálva a törvényhozás számos döntését. A közép-európai térség más alkotmánybíróságaival összehasonlítva a JUDICON projekt adatai azt mutatják, hogy a magyar Alkotmánybíróság első évében átlagosan erősebb döntéseket hozott, mint a lengyel, cseh vagy a román alkotmánybíróságok. Ugyanakkor az is igaz, hogy a szlovák testület az 1990-es években döntéseivel sokkal erősebben korlátozta a

<sup>20</sup> Ehhez lásd EPSTEIN (6. l.).

szlovák törvényhozás mozgásterét, mint magyar párja – noha ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy az esetek abszolút számát tekintve jóval ritkábban tette ezt a szlovák, mint a magyar bíróság.<sup>21</sup> Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy az AB első éve valójában csak fél év volt, összesen 13 döntéssel, ami az összehasonlítást némileg torzíthatja. Ezt az 1990-es (fél)évet leszámítva az is megfigyelhető ugyanakkor, hogy a magyar Alkotmánybíróság inkább átlagosan teljesített, döntései az arányokat tekintve nagyjából hasonló mértékben korlátozták a törvényhozást, mint amilyen mértékben régióbeli társainak döntései az adott ország törvényhozását (3. ábra). Az abszolút számok tekintetében ugyan eltérések mutatkoznak a régió országai között,<sup>22</sup> összességében azonban azt is meg lehet állapítani, hogy a magyar AB döntései az arányokat tekintve nem voltak kiugróan erősek, amennyiben az alkotmánybíráskodásnak a törvényhozással szembeni korlátozását regionális összehasonlításban vizsgáljuk. Az 1990-es év kivételével a magyar testület törvényhozást korlátozó tevékenységének erőssége arányait tekintve belesimult a régiós átlagba.

3. ábra: Az AB döntéseinek erőssége nemzetközi összehasonlításban (1990–2015)



Megjegyzés: Nemzetközi összehasonlító adatok csak az 1990–2015 közötti időszakra állnak rendelkezésre. Az alkotmánybíróságok döntéseinek darabszámaikat éves bontásban a 3. melléklet tartalmazza.

Ezzel kapcsolatban persze két tényezőt nem szabad figyelmen kívül hagyni. Először is azt, hogy az esetkiválasztás során nem alkalmaztunk szűkítéseket, hanem minden törvényhozást érintő ügyet elemeztünk. Egy eltérő megközelítés alkalma-

<sup>21</sup> A vizsgált alkotmánybíróságok első évének átlagos erősségei: cseh – 0,00; lengyel – 4,98; román – 2,00; szlovák – 5,00; magyar – 5,31. Az adatokhoz lásd: Pócsa Kálmán (szerk.): *Constitutional Politics and the Judiciary: Decision-making in Central and Eastern Europe* (New York: Routledge 2019).

<sup>22</sup> Az alkotmánybíróságok döntéseinek darabszámaikat éves bontásban a 3. melléklet tartalmazza.

zása, ami például az esetkiválasztásnál kiemeli azokat az alkotmánybíróági döntéseket, amelyek politikailag érzékeny ügyekre vonatkoztak, könnyen eredményezhet eltérő eredményt.<sup>23</sup> Jelen keretek között azonban a kutatási célunk az volt, hogy az Alkotmánybíróság törvényhozási aktusokra vonatkozó gyakorlatát a maga teljességében tegyük értelmezhetővé, és az elemzést ne az ügyek tartalmi szempontjai határozzák meg. Másodszor azt sem szabad elfelejteni, hogy az AB sok szempontból úttörő volt a maga területén. Az egész régióban nem volt közvetlen előzménye demokratikus legitimitás alapján működő alkotmánybíráskodásnak, amely modellként szolgálhatott volna a magyar AB számára. Ez persze nem jelenti azt, hogy ne lettek volna követhető minták: a német alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) bizonyos értelemben követhető példa volt, de az eltérő politikai kontextus miatt csak korlátozott mértékben – egy konszolidált demokrácia alkotmánybíróágának a mintája természetesen nem garantálhatta az alkotmánybíráskodás sikerét a demokratizálódás folyamatát éppen megkezdő országok számára.<sup>24</sup> Régiós szinten éppen a magyar Alkotmánybíróság szolgálhatott példaként a többi testület számára, hiszen amikor más országokban még csak éppen létrehozták az intézményt (1992-ben Romániában, 1993-ban Lengyelországban,<sup>25</sup> Csehországban és Szlovákiában), az AB már túl volt működése első két évén, valamint erősen korlátozó döntéseken is, gyakran politikailag érzékeny ügyekben.<sup>26</sup>

Meg kell említeni továbbá a törvényhozás potenciális önkorlátozását is, mint olyan eshetőséget, ami szintén befolyásolhatta az alkotmánybíróági döntések erősségét. A szakirodalomban szinte közhelynek számít (leggyakrabban éppen a német *Bundestag* és a *Bundesverfassungsgericht* kapcsolata vonatkozásában), hogy a törvényhozási többség előzetesen, már a törvény elfogadása előtt megpróbálja számításba venni az alkotmánybíróág várható döntését, hogy azt feltételezve alakítsák ki a végső törvénytervezetet.<sup>27</sup> Az alkotmánybíróág korábbi gyakorlatát szem előtt tartva a parlamenti többségek igyekeznek olyan törvényt elfogadni, mely csökkenti annak esélyét, hogy a törvény elbukik az alkotmánybíróági kontrollon, azaz már előre beépítik azokat a korrekciókat, amelyeket az alkotmánybírók várhatóan bele-

<sup>23</sup> A politikailag releváns ügyek vizsgálatához lásd: Pócza Kálmán – Dobos Gábor – Gyulai Attila: „Politikai pozíciók és bírói hálózatok: Alkotmánybírói különvélemények politikailag releváns ügyekben 1990–2015” *Politikatudományi Szemle* 2018/4, 7–35.

<sup>24</sup> A német testület hatásáról lásd: Allan F. TATHAM: *Central European Constitutional Courts in the Face of EU-Membership. The Influence of the German Model in Hungary and Poland* (Leiden: Brill 2013) 41–64.

<sup>25</sup> Lengyelországban már a rendszerváltás előtt létrehozták az alkotmánybíróág intézményét, ám 1993-ig tagjainak egy részét még nem demokratikus legitimitással bíró testületek választották meg.

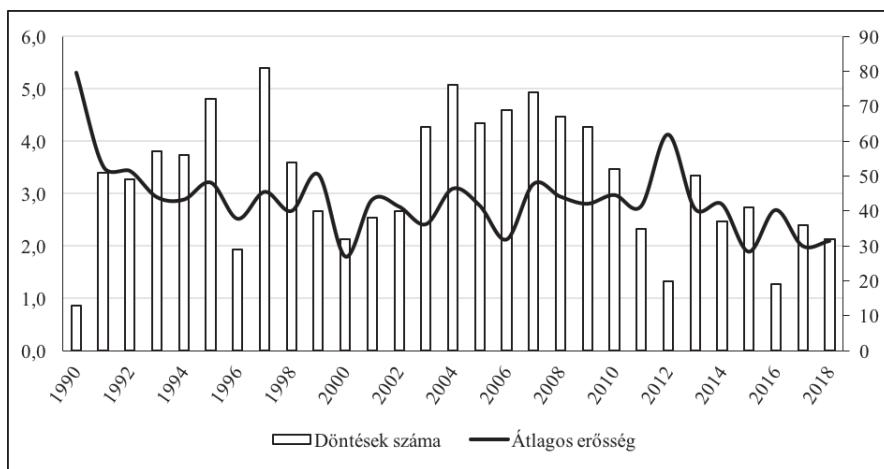
<sup>26</sup> Az AB közép-európai régióban betöltött úttörő szerepéről lásd: Radoslav PROHACKA: *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe* (Budapest: CEU Press 2002) 58.

<sup>27</sup> Az ún. „Karlsruhe-asztrológia” jelenségéről, amely ezzel az előzetes önkorlátozással foglalkozik lásd: Klaus von BEYME: „The German Constitutional Court in an Uneasy Triangle between Parliament, Government and Federal Länder” in Wojciech SADURSKI (szerk.): *Constitutional Justice East and West* (The Hague: Kluwer Law International 2002) 110; Maartje DE VISSIER: *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis* (Oxford: Hart Publishing 2014) 35.

foglalnának döntésükbe, ha a jogszabály a testület elé kerülne.<sup>28</sup> A magyar kontextust tekintve is joggal fogalmazható meg az a feltételezés, hogy ez a hatás is szerepet játszhatott abban, hogy a magyar AB döntéseinek erőssége egyáltalán nem tért el a régiós átlagtól. Természetesen miután a törvényhozói önkorlátozás mérésére nincsenek eszközeink, ez a hipotézis mindössze feltételezés marad.

Összességében azonban megállapítható, hogy régiós összehasonlításban az Alkotmánybíróság döntéseiben nem korlátozta rendkívüli mértékben a törvényhozás tevékenységét sem a kilencvenes években, sem pedig a későbbiek folyamán.

4. ábra: Az AB döntéseinek száma és átlagos erőssége (éves bontásban)



Az AB-döntések erőssége alapján (4. ábra) könnyen úgy tűnhet, hogy az Alkotmánybíróság figyelemre méltó következetességgel hozta meg döntéseit a vizsgált időszakban (1990–2018.): nincsenek nagyobb kilengések sem az erősebb, sem a gyengébb döntések irányába, ahogy hosszabb távú trendek vagy trendváltozások sem figyelhetők meg. Az egyetlen általános jellemző a döntések átlagos erősségének mérsékelt, jelentősnek nem nevezhető csökkenése. A döntések erősségének éven belüli szórása ugyanakkor a vizsgált időszakban csökkent, ami azt jelenti, hogy az AB döntési gyakorlatában egyre ritkábban fordultak elő extrém módon erős vagy éppen gyenge döntések. Másképp fogalmazva, míg az első éveket az erősen korlátozó és nagyon megengedő döntések együttes jelenléte határozta meg, a későbbiekben a szélsőértékek egyre inkább közelítettek egymáshoz, a testület egyre ritkábban hozott kiugróan erős vagy gyenge döntéseket.

Az alábbiakban a döntések erőssége (és annak változásai) vonatkozásában részletesebben is áttekintjük az AB közel harminc éves tevékenységét. Külön kitérünk azokra az évekre, amelyeket figyelemre méltóan erős vagy éppen különösen gyenge

<sup>28</sup> Az elméleti irodalomban ezt a feltételezést fogalmazta meg Martin SHAPIRO: „The Success of Judicial Review” in Sally KENNEY [et al.] (szerk.): *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective* (New York: MacMillan 1999).



döntések határoztak meg, és amelyek a testület három, az adatok alapján többé-kevésbé elkülönülő szakaszában, a Sólyom-bíróság idején, a Sólyom-elnökséget követő időszakban, valamint a 2010-től kezdődő időszakban helyezhetők el.

Az Alkotmánybíróság hónapokkal az első szabad és versengő választás előtt jött létre, kutatásunk azonban csak azokra az alkotmánybíróági döntésekre terjed ki, amelyek a demokratikusan megválasztott törvényhozást korlátozták. Részben ez magyarázza az első kiemelkedő év (1990) döntéseinek alacsony számát, amelyek azonban (az éves átlagot tekintve) a rendszerváltást követő közel harminc év legerősebb döntései voltak. 2012-ig az alkotmánybíróági döntések átlagos erőssége meg sem közelítette az első évben hozott döntések átlagát (5,31). Mi magyarázhatja az erősségnek ezt a szokatlanul magas értékét? Egyrészt a rendszerváltás új intézményi környezetet jelentett, amelyben minden szereplő igyekezett megtalálni és kialakítani szerepét az alkotmányos keretek között. Az Alkotmánybírósággal szemben elvárásként jelent meg, hogy óvja az új berendezkedést bármilyen törvényhozási többséggel szemben, vagyis, hogy az Alkotmánybíróság határozza meg a játékszabályokat, akár olyan döntések által is, amelyekkel átlép a törvényhozó (vagy akár az alkotmányozó) hatalom területére. Másrészt a rendszerváltás jellegéből következett, hogy a törvényhozásnak alapvető jogokat és kötelezettségeket kellett szabályoznia, amelyek rendkívül éles politikai vitákat váltottak ki, és amelyekben sokan a pártok felett álló AB-től várták a döntést. Röviden, az Alkotmánybíróság hatalmát olyan döntésekkel alapozta meg, amelyekkel erőteljesen avatkozott be a parlament tevékenységébe. A korai Alkotmánybíróság aktivizmusát jelzi a beadványok érdemi vizsgálat nélküli visszautasításának alacsony aránya, de még inkább azok az absztrakt alkotmányértelmezések, amelyeket az AB olyan fontos kérdésekben alakított ki, mint a privatizáció és a földtulajdon. Az ilyen típusú döntések magas aránya megmaradt a következő néhány évben is, de a törvényhozás korlátozása az Alkotmány absztrakt értelmezésén keresztül a következő évtizedekben már csak ritkán fordult elő. További jellemzője a korai alkotmánybíráskodás erősségének a tartalmi alkotmányellenességet megállapító döntések viszonylag magas aránya. Habár ez a típusú döntés természetesen rendszeresnek mondható az elmúlt közel harminc évben, aránya az első két évben magasabb a teljes vizsgált időszak átlagánál. Érdemes megjegyezni továbbá, hogy az Alkotmánybíróság már működésének első évében a lehetséges döntési konfigurációk széles körét alkalmazta. A különböző erősségű tartalmi alkotmányellenességet megállapító döntések mellett az AB olyan stratégiát alkalmazott, amelyben a mulasztásos alkotmányértés, az eljárási alkotmányellenesség, majd később az alkotmányos követelmény különböző variáció lehetővé tették a törvényhozás korlátozásának és befolyásolásának finomítását és differenciálását. A későbbiekben még külön kitérünk a különvélemények szerepére, de annyit már itt is érdemes megjegyezni, hogy bár ezek száma ebben a periódusban alacsony volt, néhány bíró még erősebben korlátozta volna a törvényhozás mozgásterét, mint a többségi döntés. Működésének első két évét követően az Alkotmánybíróság döntéseinek erőssége valamelyest csökkent, illetve mérsékeltebb kilengést mutatott. Ez ugyanakkor arra is utalhat, hogy a rendszerváltás első évtizedében a törvényhozás, felismerve, hogy az Alkotmánybíróság kész korlátoz-

ni mozgásterét, már eleve a két intézmény közötti hatalommegosztás gyakorlatát figyelembe véve alkotott jogszabályokat, azaz nem volt már szükség különösebben erős döntésekre ahhoz, hogy a parlament az AB által az 1990-es évek legelején kialakított keretek között maradjon.

Az átmenet utáni első évtizedben az Alkotmánybíróság erős pozíciót alakított ki magának a törvényhozással szemben olyan döntések révén, amelyek bár némileg gyengébbek voltak az első évnél, de mégis lehetővé tették a parlament mozgásterének jelentős mértékű korlátozását. Az AB kulcsszereplővé vált a magyar politikai rendszerben, gyakran a kormányzati politikák alapvető kérdéseibe is beavatkozva. Csak a talán legellentmondásosabbra utalva, 1995-ben például eljárási, illetve tartalmi alkotmányellenességre hivatkozva az AB részben megakadályozta a Horn-kormány által tervezett megszorító intézkedések, azaz a Bokros-csomag egyes elemeinek bevezetését.

Az 1990-es évtized végére az Alkotmánybíróság összetétele fokozatosan átalakult. A Sólyom-bíróság tagjainak mandátuma lejárt, és az új bírakat egyre polarizáltabbá váló politikai környezetben választotta meg az Országgyűlés. Az AB-tagok megválasztásának kétharmados szabálya informális szabályok kialakítására ösztönözte a jelölő pártokat, a bírakat párosával, a politikai oldalak közötti kölcsönösség logikája szerint megválasztva. Miközben formálisan – amennyiben a kormányoldalnak nem volt kétharmados többsége – az alkotmánybírák megválasztása konszenzusos folyamat volt, a növekvő politikai polarizáció jelei már abban az időszakban is láthatóvá váltak, amikor a régi és új bírák mandátuma még átfedésben volt egymással. Sólyom László távozását követően az Alkotmánybíróság működésének változó mintázatai a többségi döntéseket tekintve először 2000-ben váltak egyértelművé: a döntések erőssége a teljes vizsgált időszakban ekkor volt a legalacsonyabb. Magyaratzképpen elmondható, hogy az első Orbán-kormány ciklusának közepén a testület többsége inkább baloldalinak volt tekinthető, a döntések erőssége viszont csak az 1,8 pontot érte el (amihez hasonlóan alacsony érték csak az AB jogköreinek korlátozása után, 2015-ben volt megfigyelhető). A látszólagos ellentmondásra a válasz az, hogy az alacsony érték döntően még az előző – baloldali-liberális – parlamenti többség idején alkotott jogszabályokkal kapcsolatos döntések erősségét mutatja, és ebben az évben csupán négy döntés érintette az aktuális jobboldali többség által elfogadott törvényeket. A döntéseket közelebbről vizsgálva azonban láthatóvá válik, hogy az alacsony érték meghatározott döntéstípusok alkalmazásának köszönhető. Az elutasítások aránya egyszer sem volt magasabb, mint 2000-ben. Miközben az elutasítások átlagos aránya a vizsgált közel harminc évben valamivel 45 százalék alatt marad, 2000-ben 68,8 százalékra emelkedett. Ehhez az évhez tartozik továbbá az a körülmény is, hogy a viszonylag kevés döntés között volt egy olyan absztrakt alkotmányértelmezés is, amely valójában bővítette a törvényhozás mozgásterét.<sup>29</sup> Az erősebb döntésekkel kapcsolatban pedig megállapítható, hogy az erősebb feltételeket szabó alkotmányos mulasztások és a korlátozó alkotmányértelmezések száma csökkent. Tehát a rekord alacsony erősségű

<sup>29</sup> 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.

döntések, az előző parlamenti és kormányzati ciklusra vonatkozó beadványok, az inkább baloldali összetételű testület, valamint a sajátos döntési mintázatok kombinációjának volt köszönhető az, hogy az Alkotmánybíróság ebben az évben a politikai rendszer alapvetően passzív szereplőjeként tűnt fel. Összességében, az AB első időszakát követő évtizedben (1999–2010) a testület gyakorlata a Sólyom-bíróság mérsékelt éveire hasonlított, legalábbis ami a döntések átlagos erősségét illeti. Ez azonban nem jelenti egyben a döntéstípusok hasonlóságát is – ahogyan erről a döntéstípusok mintázataival foglalkozó részben írtunk.

Az Alkotmánybíróság szempontjából rendszerszintű változással járt a Fidesz kétharmados választási győzelme 2010-ben. Törvényhozó és alkotmányozó hatalmát felhasználva a kormánypárt fokozatosan átalakította a magyar politikai rendszert, amelynek csúcspontja (de nem végpontja) az új alkotmány elfogadása volt. Az Alkotmánybíróság a változások által elsőként érintett intézmények között volt. Először a bírák jelölésének folyamatát alakították át, a testület összetételét változtatták meg, illetve az AB hatásköreit kurtították meg. 2013-ra az Alkotmánybíróságba olyan bírák kerültek, akiktől a Fideszhez való lojalitás volt várható (néhányan közülük például a Fidesz színeiben nyert parlamenti mandátumukról mondtak le, hogy a testület tagjai lehessenek).<sup>30</sup> Éppen ezért részletesebb magyarázatra szorul, hogy miként bizonyulhatott a vizsgált időszak vonatkozásában (1990–2018) a 2012-es év a második legerősebbnek, ami a döntések átlagos erősségét illeti (4,13), úgy, hogy a döntések száma szinte a legalacsonyabb volt (20), illetve a döntések 5 százaléka a parlament mozgásterét bővítő absztrakt alkotmányértelmezés volt (ami – modellünk szerint – lényegesen csökkenti egy adott év döntéseinek átlagos erősségét). Ebből következően ebben az évben lennie kellett néhány olyan döntésnek, amelyek különösen erős korlátozást jelentettek a törvényhozással szemben. A legerősebbekkel kezdve, a korlátozó absztrakt alkotmányértelmezések aránya ugyancsak 5 százaléknál volt 2012-ben, ami magasabb a teljes vizsgált időszak átlagánál, 2005 óta pedig nem fordult elő ennél magasabb arányban ez a típus. Egy további típust tekintve, az AB csak 1990-ben utasított el kevesebb beadványt, a 30 százalékos arány jóval alatta marad a teljes vizsgált időszak átlagának (43,7%). Ugyancsak 2012-ben az AB szinte példátlan arányban hozott eljárási alkotmányellenességet megállapító döntéseket – miközben az ilyen döntések átlagos aránya évenként csak 2,1 százalék volt, 2012-ben elérte a 15 százalékot. Végül a tartalmi alkotmányellenességről szóló döntések is növelték a döntések éves átlagos erősségét. A döntések által érintett ügyeket és területeket tekintve egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság az Orbán-kormány kulcstémáival kapcsolatban hozott az átlagosnál erősebb döntéseket. Csupán néhányat említve, az AB határozott az új Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről, a munkabeszüntetés szabályozásáról, a helyi önkormányzatokról, valamint a bíróságokról és a bírókról.<sup>31</sup> A 2012-es év kiemelkedő erősségére az egyik lehetséges magyaráza-

<sup>30</sup> Erről bővebben lásd: Pócza Kálmán: „Az Alkotmánybíróság” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris 2015) 159–182.

<sup>31</sup> Meg kell említeni ugyanakkor a megelőző évben hasonlóan kiemelt ügyek kerültek az AB elé – médiatörvény, a választási eljárásról szóló törvény, egyházi törvény –, amelyekkel kapcsolatban azonban a döntések erőssége lényegesen alacsonyabb volt. A különbséget magyarázhatja, hogy ez

tot a testület összetétele adhatja. Miközben néhány új bírót kizárólag a kormányoldalhoz tartozó parlamenti képviselők szavazataival az AB tagjává választottak, az új bírák még kisebbségben voltak. A „rég”i bírókból álló többség ugyanakkor politikailag nem volt egységes, bal- és jobboldali tagok egyaránt idesorolhatók voltak. A fő törésvonal a testületen belül ekkor a „rég”i és „új” alkotmánybírók között húzódott, és úgy tűnik, az előbbieket (politikai háttérüktől függetlenül) több esetben szembehelyezkedtek a kétharmados parlamenti többséggel.<sup>32</sup> 2013-ra azonban a megüresedett helyekre jelölt új bírókkal a többség átalakult, ami a döntések erősségének lényeges gyengülésében is megmutatkozott.

#### 4. KÜLÖNVÉLEMÉNYEK ELEMZÉSE

Bár domináns időbeli trendek nem figyelhetők meg az AB többségi döntéseit illetően, az adatokat elemezve jól megkülönböztethető periódusok mégiscsak kirajzolódnak. Ezek a periódusok ugyanakkor nem a többségi döntések tekintetében azonosíthatók egyértelműen, hanem a különvéleményeket vizsgálva. A kialakított kutatási keretben a különvélemények olyan erősebb vagy gyengébb korlátozó *szándékot* fejeznek ki, melyek nem kaptak többséget az AB döntéshozatali eljárása során. Ezek azonosítása, illetve többségi döntésekhez való egyértelmű hozzárendelése révén elemezhetővé válik nemcsak az AB viselkedése, de a testület egyéni (bírói) szintje is.<sup>33</sup>

##### 4.1. A KÜLÖNVÉLEMÉNYEK MINTÁZATAI (TESTÜLETI SZINT)<sup>34</sup>

Az alkotmánybírószági különvélemények száma a testületen belüli polarizáltság indikátoraként szolgálhat. Nemzetközi összehasonlításban természetesen nem célszerű a különvélemények abszolút számát használni, mivel az egyes alkotmánybírószágok működési gyakorlata nagyon eltérő határozat- és döntésszámot eredményezhet (amint arra fentebb utaltunk például a román testület esetében), ami értelemszerűen

utóbbi ügyek több kisebb ügy közé voltak „becsomagolva”, egyes esetekben pedig az AB saját magát is korlátozta.

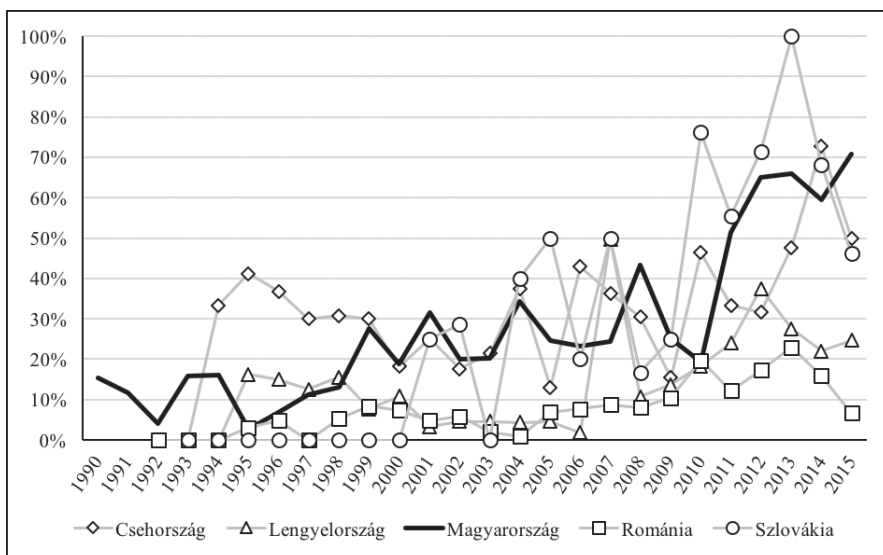
<sup>32</sup> Ennek a „rég”i és „új” bírók közötti törésvonalnak a jelenlétét erősítik meg azok a kutatási eredmények is, amelyek a bírók különvéleményeinek, pontosabban a bírói különvélemény-koalícióknak (a hálózatelemzés módszerével végzett) vizsgálatára irányulnak. PÓCZA–DOBOS–GYULAI (23. l.).

<sup>33</sup> Mivel a magyar esetben gyakran azonosítani lehet azokat a politikai pártokat, amelyek az adott bíró jelölésében és megválasztásában szerepet játszottak (erről lásd: PÓCZA Kálmán – DOBOS Gábor – GYULAI Attila: „Hogyan mérjük az alkotmánybírószági döntések erősségét? Módszertani keretek és egy próbakutatás eredményei” *Állam- és Jogtudomány* 2017/58. 41–69.), a különvélemények által lehetségessé válik a bírók, illetve és az őket jelölő pártok pozíciójának összehasonlítása is. Az egyéni viselkedéseken túl elemezhetővé válik a testület belső dinamikája is, mivel a bírók gyakran koalíciókat alkotnak azáltal, hogy csatlakoznak egymás különvéleményéhez; erről lásd: PÓCZA–DOBOS–GYULAI (23. l.).

<sup>34</sup> A fejezet a tanulmányban bemutatott módszernek megfelelően kvantitatív módon elemzi a különvéleményeket. Az Alkotmánybírószág különvéleményeinek kvalitatív elemzéséről lásd: KELEMEN Katalin: *Judicial Dissent in European Constitutional Courts. A Comparative and Legal Perspective* (London: Routledge 2018).

hatással van a különvélemények számára is. Ezért az abszolút szám helyett érdemes azt megvizsgálni, hogy az alkotmánybíróságok döntései közül mekkora volt azoknak az aránya, amelyekhez különvélemény(ek) társult(ak).

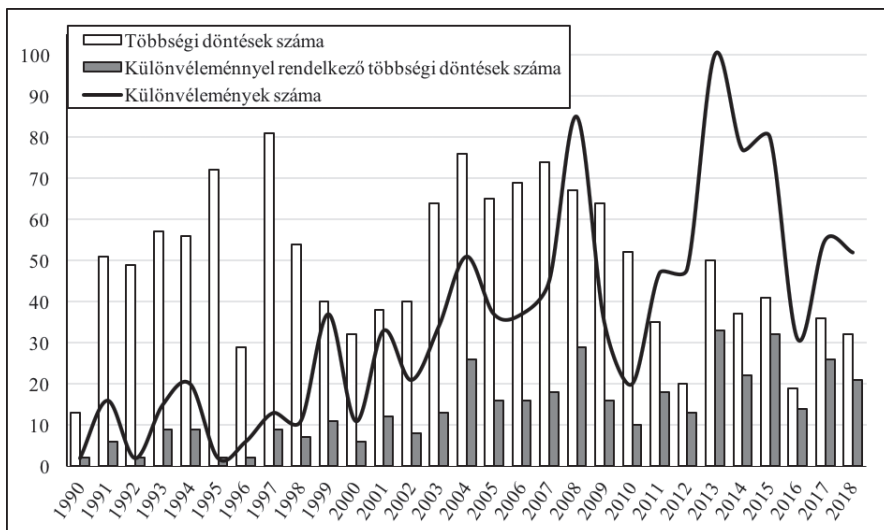
5. ábra: Különvéleménnyel rendelkező többségi döntések aránya nemzetközi összehasonlításban (1990–2015)



Megjegyzés: Nemzetközi összehasonlító adatok az 1990–2015 közötti időszak vonatkozásában állnak rendelkezésre.

Az 5. ábra alapján általánosságban elmondható, hogy a kelet-közép-európai régió országaiban a vizsgált időszakban növekvő tendenciát mutat a különvéleményekkel bíró döntések aránya, ugyanakkor a testületek között különbségeket is megfigyelhetünk. A magyar és szlovák alkotmánybíróságok a kezdeti időszakban a legegységesebb testületeknek voltak mondhatók, a vizsgált időszak végére viszont a régió leginkább polarizált alkotmánybíróságaivá váltak.<sup>35</sup> Ezzel szemben a cseh alkotmánybírók már a testület első időszakában sem ódzkodtak attól, hogy a többségi állásponttól eltérő véleményt fogalmazzanak meg, körülbelül minden harmadik többségi döntésükhöz különvéleményt csatoltak. A fenti három országtól eltérő mintázatot mutat viszont a lengyel és a román eset: ezek a testületek a különvélemények alapján kevésbé tűnnek megosztottnak – működésük során mindössze a döntések átlagosan 7 illetve 14 százalékához tartozott különvélemény.

<sup>35</sup> Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a kilencvenes évek végéig a szlovák alkotmánybírák nem hozhattak nyilvánosságra különvéleményt.

6. ábra: *Döntések és különvélemények*

Az Alkotmánybíróság működési gyakorlata a különvélemények alapján (6. ábra) három szakaszra osztható, a különvélemények számának alakulásában pedig világos trend figyelhető meg. Az első években az AB láthatóan nagyon egységes volt, és tagjai ritkán írtak különvéleményeket. 1999-től kezdődően azonban a különvéleménnyel társult döntések száma többé-kevésbé egyenletesen növekedett. Ezen túlmenően a különvélemények abszolút száma is nagymértékben nőtt: míg az első kilenc évében az Alkotmánybíróság bírái évente átlagosan csak 10 különvéleményt írtak, ez a szám 1999 és 2009 között átlagosan 39-ra emelkedett, majd átlagosan 57-re nőtt a 2010–2018 közötti időszakban.

A Sólyom-érában láthatóan alacsony maradt a különvélemények száma, egy döntésre átlagosan 0,18 különvélemény jutott. Ennek oka lehet, hogy az AB-nek kifejezett stratégiája volt csökkenteni, illetve alacsonyan tartani a különvélemények számát, annak érdekében, hogy a testület döntései egy erős és – amennyire csak lehet – homogén intézményt láttassanak. Azáltal azonban, hogy a kilencvenes évek közepétől a bírókat politikai oldalak szerint, páros jelöléssel választották meg, megváltozott az AB működése is, a különvélemények növekvő száma a testület polarizálódására utal. A harmadik időszakban (2010–2018) a különvéleménnyel társuló döntések száma tovább nőtt, a bírók az esetek 50–75 százalékában éltek a különvélemény lehetőségével, azaz ezekben az években minden második alkotmánybíróági döntéshez különvélemény társult.

A különvéleményekkel kapcsolatos időbeli változások az Alkotmánybíróság működését három szakaszra bontják: az első szakasz a Sólyom-bíróság működése, a második a „poszt-Sólyom-éra”, a harmadik pedig akkor kezdődött, amikor a Fidesz kétharmados többséget szerzett a törvényhozásban 2010-ben. Ez az Alkotmánybíróságra alkalmazott, Magyarország bevettnek számító szakaszolás



tehát a különvélemények vizsgálata alapján is alátámasztást nyer. A különvélemények gyakorisága jelentősen eltér a három szakaszban, mind a különvéleményekkel kiadott többségi döntések, mind a különvélemények abszolút számát tekintve.

A különvélemények számának növekedése mögött az AB működését befolyásoló külső és belső tényezők állhatnak. Az első időszakban a bíróság igyekezett alacsonyan tartani a különvélemények számát, ezzel erősítve tekintélyét és saját pozícióját a politikai rendszeren belül. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a pártok is kezdték felismerni az AB jelentőségét, így a saját jelöltjeik testületbe választásával kívánták az Alkotmánybíróság működését befolyásolni, amely viszont a testületen belüli polarizáció erősödését hozta – ezt mutatja a különvélemények számának és gyakoriságának növekedése. Lehetséges, hogy az Alkotmánybíróság szerepét alábecsülték a demokrácia első éveiben, pedig a testület fontos tényező volt a törvényhozás korlátozásában, részben éppen a nem szoros pártkötődésű bírók jelenlétének köszönhetően. Erre a növekvő befolyásra válaszoltak a pártok, a bírók jelölési és megválasztási folyamatának gyakorlati működésén keresztül növelve a polarizációt a testületen belül. Ez a magyarázat nyilván nem minden egyes különvélemény létét igazolja, de a trend nyilvánvalóan összefüggésben áll a külső politikai tényezők változásával, és nem kizárólag a testületen belüli alkotmányos viták eredménye.

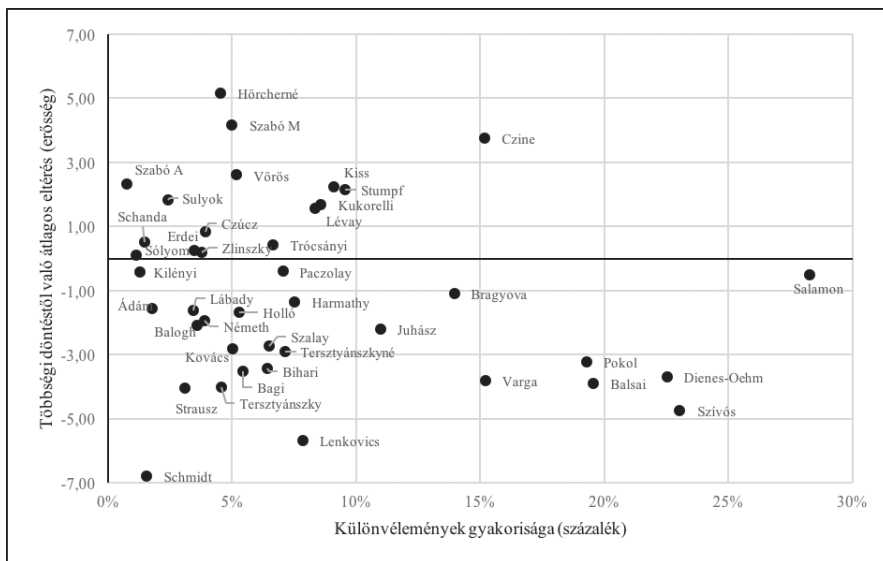
Végül érdemes külön kitérni az utolsó (2010–2018 közötti) időszak változásaira. 2010-ben, a Fidesz–KDNP kétharmados parlamenti többsége következményeként megszűnt a korábbi idősakra jellemző konszenzuskényszer, a kormányzó pártok szakíthattak a páros jelölés gyakorlatával, melynek eredményeként 2010 júliusától többségbe kerültek a testületben a jobboldali kötődésű bírók. A 6. ábra adatai ugyanakkor egyrészt azt mutatják, hogy az egyoldalú jelölések és választások ellenére sem szűnt meg a véleménykülönbség a testületen belül, másrészt pedig arra utalnak, hogy a 2010 utáni időszak nem tekinthető egységesnek (a különvélemények alapján). Ahhoz azonban, hogy az időszakon belüli változásokat magyarázni tudjuk, a bírói különvélemények alábbiakban ismertetett egyéni szintű elemzésére van szükség.

#### 4.2. A BÍRÓK KÜLÖNVÉLEMÉNYEI (EGYÉNI SZINT)

A kialakított vizsgálati módszer segítségével az egyes bírók különvéleményeinek számosságát és az erősségét is elemezni tudjuk, azonban ezek a mutatók önmagukban (nominálisan) félrevezetők lehetnek. A különvélemények száma önmagában azért értelmezhető nehezen, mert az egyes bírók eltérő ideig vettek részt a testület munkájában (különösen igaz ez a harmadik időszak 2010 után megválasztott bírói esetében), illetve hivatali idejük alatt eltérő számú alkotmánybíróági határozat (és benne döntés) született, amelyhez potenciálisan különvéleményt fűzhetek. Így például Erdei Árpád kilenc év alatt született 17 különvélemény-döntése egészen más aktivitást jelez, mint Czine Ágnes ugyanennyi különvélemény-döntése négy év alatt. Éppen ezért az elemzésünkben a különvélemények összes döntéshez viszonyított arányát vesszük alapul, azaz azt vizsgáljuk, hogy egy alkotmánybíró az AB összes

olyan döntésének hány százalékában élt különvéleménnyel, amiben ő maga részt vett. Az erősség esetében pedig értelemszerűen önmagában az nem jelent sokat, ha tudjuk, hogy egy bíró milyen erősen korlátozta volna a törvényhozást különvéleményeiben, a korlátozás mértéke ahhoz viszonyítva érdekes, hogy mi volt a többségi döntés. Mivel a kutatásunkban minden különvéleményt összekötöttünk a megfelelő többségi döntéssel<sup>36</sup> (amellyel szemben az adott bíró különvéleményt fogalmazott meg), egyéni szintre lebontva kimutatható, hogy az egyes bírók a többség álláspontjához viszonyítva átlagosan erősebb vagy gyengébb döntéseket szorgalmaztak. E két mutató (átlagos különvélemény-gyakoriság és átlagos relatív döntéserősség) alapján megrajzolható az AB működésének egyéni szintű különvélemény-térképe (7. ábra). Az adatok alapján látható, hogy a bírók nagy része az ábra alsó felén helyezkedik el, ami azt jelenti, hogy átlagosan kevésbé korlátozták volna a törvényhozás mozgásterét, mint a többségi döntések. Ha az Alkotmánybíróság aktivitását úgy értelmezzük, hogy milyen mértékben kíván beleszólni a törvényhozás működésébe, akkor azt mondhatjuk, hogy a többségi véleménnyel egyet nem értő bírók többsége a különvéleményeiben mérsékeltébb álláspontot képviselt. Bár érdemes óvatosan eljárni akkor, amikor mintázatokat akarunk azonosítani a döntéserősség és gyakoriság alkotta térképen, az adatok alapján néhány megállapítást tehetünk.

7. ábra: A többségi és különvélemények közötti különbség és a különvélemények gyakorisága



<sup>36</sup> Esetenként előfordulhat, hogy a többségi döntés egy adott kérdésről nem mond semmit, de a bíró különvéleményében úgy érvel, hogy az indítvány kapcsán vagy más döntések következményeként azzal a kérdéssel is foglalkozni kellett volna. Ezeket a különvéleményeket a döntéserősségeket összehasonlító vizsgálat során úgy tekintjük, mint amik egy nem korlátozó (azaz nulla erősségű) többségi döntéshez kapcsolódnak.

Amint azt fentebb jeleztük, az Alkotmánybíróság első időszakában meglehetősen kevés különvélemény született, ami csökkenti az egyes bírók döntéseinek erősségével kapcsolatos megállapítások érvényességét. Az ábrán például látható, hogy az első időszak bírói közül kiemelkedik Schmidt Péter, aki átlagosan sokkal kevésbé korlátozó döntéseket javasolt, mint a társai, ugyanakkor csak nagyon kevés (mindössze öt) különvélemény-döntés fűződik a nevéhez.

A második időszakban a korábban jelzettek szerint megnőtt a különvélemények aránya, de egyéni szinten nem figyelhető meg kiugró aktivitás, a gyakoriság az arányaiban legtöbb különvéleményt megfogalmazó bíró esetében sem haladja meg a 14 százalékot (Bragyova András), erősség terén pedig a második időszak egyáltalán nem hozott kiugró adatokat. Egyetlen kivételként Lenkovics Barnabás említhető, aki viszont hivatali idejének kétharmadát a harmadik időszakban töltötte.

Igazán szembetűnő elkülönülést csak a harmadik időszakban megválasztott bírók (Balsai, Dienes-Oehm, Pokol, Szívós és Varga) mutatnak, akik a döntések nagy százalékában fogalmaztak meg különvéleményt, és különvéleményük a többségi döntéshez képest kevésbé korlátozó döntést javasolt. Tevékenységével ebből a csoportból is kiemelkedik Szívós Mária, aki 59 különvélemény-döntésében mindösszesen egyszer javasolt a törvényhozást valamilyen formában korlátozó döntést (alkotmányos követelmény megállapítását).<sup>37</sup> Szívós Mária tevékenysége hasonló mintát követ, mint Lenkovics Barnabásé, mindkét bíró konzekvensen elutasította (volna) a beadványt a többségi döntéshez fűzött különvéleményeiben, ezzel pedig semmilyen mértékben nem korlátozta volna a törvényhozás mozgásterét. Lenkovics esetében ez azért is érdekes, mert ő 2007 óta volt az AB tagja, és már a 2007–2010 közötti időszakban is konzekvensen jóval kevésbé korlátozó döntéseket hozott volna, mint azt a többség tette (tulajdonképpen minden egyes különvéleménye elutasítást javasolt). Szívós Mária is konzekvensnek tűnik ebből a szempontból, ugyanakkor őt már 2010 után választották a testületbe, így azután elsősorban olyan ügyekben írt elutasítást javasoló különvéleményt, amelyek már a 2010 utáni kormánytöbbség törvényhozási aktusait érintették.

Adataink alapján úgy tűnik, hogy megfigyelhető valamilyen különbség azok között a jobboldali kötődésű bírók között, akik még a második időszakban kerültek be a testületbe (például Balogh, Kovács, Trócsányi) és azok között, akiket már a kétharmados Fidesz-KDNP többség választott. Ahogyan arra Szente Zoltán<sup>38</sup> is rámutat, a harmadik időszak nem tekinthető egységesnek, az AB munkájában 2013 áprilisában alapvető változást jelentett, hogy a testületben többségbe kerültek azok a bírók, akiket már a 2010-ben felálló parlament jobboldali többsége választott meg. Elképzelhető, hogy a korábbi, paritásosan, pártok közötti kompromisszummal választott testületben szocializálódott, annak sajátos belső (az első időszakban kialakult) működési logikáját követő alkotmánybírók elsősorban nem a pártjelölésüknek megfelelően hoztak döntéseket. 2013-tól a kompromisszumkényszer megszűnt az AB-n belül. Az új, egyetlen politikai oldal által választott többség nem kényszer-

<sup>37</sup> 19/2018. (XI. 12.) AB határozat, ABH 2018, 396.

<sup>38</sup> SZENTE (3. lj.) 45.

rült belső megállapodásokat kötni egy-egy döntés kapcsán, és a testületi hatás az általunk az első időszakhoz társított jelenség, ami szerint az alkotmánybírók a testület egységes képének megőrzése érdekében politikai értelemben mérsékelt álláspontot képviselnek, és hajlandók kompromisszumokat kötni a döntésekben, erősen lecsökkent, vagy teljesen meg is szűnt.<sup>39</sup>

Ugyanakkor nem minden 2010 után megválasztott alkotmánybíró kerül be abba csoportba, amelynek tagjai a többségi döntéshez képest különvéleményekben konzisztensen kevésbé korlátozó döntéseket javasoltak. Három, a harmadik időszakban megválasztott bíró esetében a különvélemények átlagos relatív erőssége pozitív előjelű, azaz a többségi döntésnél átlagosan jobban korlátozó. Közülük Sulyok Tamás csak nagyon kevés (mindössze három) döntés esetében élt különvéleménnyel, Czine Ágnes és Stumpf István viszont jóval gyakrabban adtak hangot eltérő álláspontjuknak (15,2, illetve 9,6 százalék). Czine Ágnesről elmondható, hogy akkor írt különvéleményt, amikor a többségnél jóval inkább korlátozta volna a törvényhozás mozgásterét, mindössze egyetlen olyan különvéleménye volt, ami nem korlátozó véleményt tartalmazott. Stumpf Istvánt ugyan már 2010 után választotta meg a parlament jobboldali többsége, ám jól látható, hogy később megválasztott társaihoz képest a különvélemény-döntéseiben a többségnél erősebben korlátozta volna a törvényhozást, ráadásul politikailag igencsak fontos ügyekben (például: az Alaptörvény negyedik módosítása, levélszavazás).

Az új bírák között találunk olyanokat is, akiket 2016 őszén a kormányoldal és az ellenzék egy részének politikai kompromisszuma juttatott a bíróságra. A négy bíró közül Horváth Attila egyáltalán nem élt a lehetőséggel, hogy különvéleményt fogalmazzon meg, Schanda Balázs is egyetlen különvélemény-döntést jegyez az adott időszakban. Kiemelkedik viszont Hörcherné Marosi Ildikó és Szabó Marcel, mert bár ők is viszonylag kevés esetben éltek különvéleménnyel, ezekben az esetekben a többi bíróhoz képest jobban korlátozták volna a törvényhozást. Ebből a néhány esetből persze nem lehet messzemenő következtetést levonni, de az eddigi munkájuk alapján tevékenységük akár a kormánypártok által jelölt és megválasztott bírókkal szembeni ellensúlyként is értelmezhető.

## 5. KONKLÚZIÓ

A szakirodalom és a szélesebb közvélemény korábbi megítélése szerint a magyar Alkotmánybíróság nagymértékben hozzájárult a jogállamiság kiépítéséhez és a magyar demokrácia konszolidációjához elsősorban a parlamentet erősen korlátozó határozatai révén. Ebből a szakirodalmi feltételezésből kiindulva fenti elemzésünkben arra vállalkoztunk, hogy egy új megközelítésmód és szisztematikus adatfelvétel segítségével megvizsgáljuk, milyen módon és milyen mértékben korlátozta valójában az Alkotmánybíróság a magyar parlament mozgásterét.

<sup>39</sup> SZENTE (3. lj.) 45–46.

Munkánk során a döntések sokszínűségét és erősségét nem csak a magyar AB több mint negyed évszázados tevékenységét tekintve vizsgáltuk, de egyben nemzetközi kontextusba is helyeztük azokat. Az adatok alapján a magyar Alkotmánybíróság korábbi szakirodalmi percepciója egyértelműen finomításra szorul, mivel – a Sólyom-bíróság első évétől eltekintve – a testület nem hozott kiugróan erős döntéseket a másik két, általunk vizsgált korszakhoz mérve. 1994-től kezdve ugyan a bíróság aktívabb lett abban az értelemben, hogy arányait tekintve egyre gyakrabban talált valamilyen jellegű kivetnivalót az 1990 után elfogadott törvényekben, ugyanakkor ez az aktivitása nem jelentette azt, hogy erősebben korlátozta volna a törvényhozás mozgásterét. Az AB döntései nagyon sokszínűvé váltak, a bíróság gyakran élt finomabb, kevésbé korlátozó eszközökkel (alkotmányos követelmény vagy mulasztásos alkotmányértés megállapítása), ennek köszönhetően inkább korrekcióra kívánta ösztönözni a jogalkotót, nem pedig a legélesebb fegyvert (tartalmi alkotmányellenesség) vetette be. Nemzetközi összehasonlításban a Sólyom-bíróságra különösen igaz, de tulajdonképpen a magyar AB mindhárom korszakának vonatkozásában megállja a helyét az a megállapítás, hogy a környező országok alkotmánybírósági gyakorlatához képest a testület sokkal változatosabb döntéseket hozott, sokszor élt a finomabb beavatkozás lehetőségével, vagy a teljesség és az időbeli hatály tekintetében választott kevésbé uniform megoldásokat. Másrészt az „erősen korlátozó magyar Alkotmánybíróság” narratívája is felülvizsgálatra szorul, hiszen a nemzetközi összehasonlító adatok azt mutatják, hogy az 1990-es és a 2012-es évet leszámítva regionális összehasonlításban sem a kilencvenes évek elején, sem pedig később nem korlátozta kiugró módon parlament mozgásterét a magyar AB.

A különvélemények tekintetében jól kirajzolódik az emelkedő trend, a Sólyom-bíróság utáni időszakban ugrásszerűen nőtt a különvélemények aránya, sőt az is jól látható, hogy 2010 után még inkább polarizáltabbá vált az AB, hiszen a döntések feléhez (néhány években kétharmadához) fűztek legalább egy különvéleményt a bírák. Ebben a tekintetben leginkább a szlovák bíróság gyakorlatához hasonlítható a magyar AB: míg a cseh bírák már kezdettől fogva igen gyakran fűztek különvéleményt a többségi döntésekhez, addig a lengyel és a román bírák esetében az látszódik, hogy a vizsgált időszakban (egy-egy kiugró évtől eltekintve) konzekvensen tartózkodtak különvélemények megfogalmazásától. Ha pedig a magyar bírák különvéleményeit vizsgáljuk gyakoriságuk és erősségük tekintetében, akkor azt látjuk, hogy az Alkotmánybíróság munkájában igencsak eltérő mentalitású bírák vettek részt az elmúlt közel harminc évben. A különvélemények egyéni szintű vizsgálata rávilágít arra, hogy bár az alkotmánybírák politikai háttere és aktivitása között megfigyelhető egyfajta kapcsolat, ez a magyarázat korántsem terjeszthető ki minden bíró viselkedésére. Különösen szembetűnő ez az AB utolsó időszakában, amikor a jobboldal által választott bírók egy csoportjára jellemző politikai kötődésen alapuló bírói aktivitás mellett megjelenik egy másfajta („régí-új” megkülönböztetésen alapuló) csoportképző erő is.

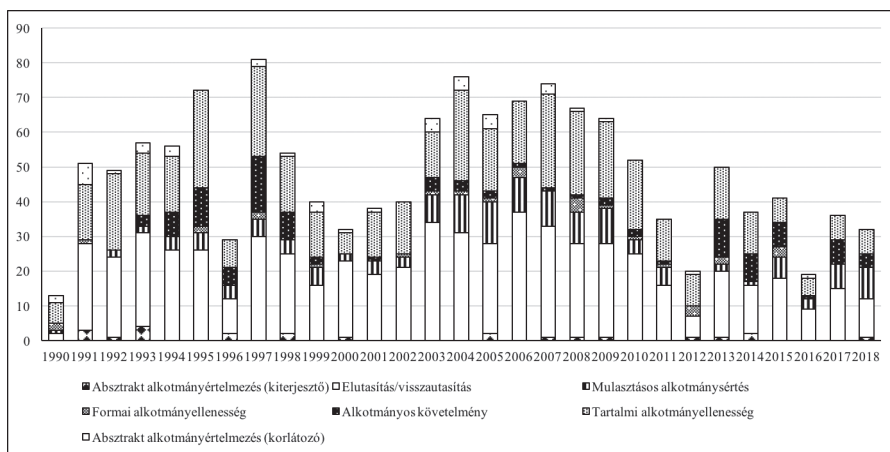
A különvélemények erősségének és gyakoriságának egyéni szintű adatai természetesen még további vizsgálatot igényelnek, hiszen a JUDICON adatbázisa alapján például az is ellenőrizhető, hogy a bírák a jobb- vagy a baloldali által elfogadott

törvényeket kívánták volna a bírósági többségnél erősebben vagy éppen gyengébben korlátozni. Ez utóbbi vizsgálat azonban már egy külön tanulmány tárgya.<sup>40</sup>

1. melléklet: *Rendelkezőstípusok száma nemzetközi összehasonlításban (1990–2015)*

	Cseh- ország	Lengyel- ország	Magyar- ország	Románia	Szlovákia	Összesen
Absztrakt alkotmányértelmezés (kiterjesztő)	0	0	22	0	1	23
Elutasítás/visszautasítás	198	1207	582	1673	123	3783
Mulasztásos alkotmányértés	2	0	129	1	1	133
Formai alkotmányellenesség	6	49	30	26	8	119
Alkotmányos követelmény	10	41	96	56	1	204
Tartalmi alkotmányellenesség	151	847	426	289	118	1831
Absztrakt alkotmányértelmezés (korlátozó)	0	0	41	1	10	52
Összesen	367	2144	1326	2046	262	6145

2. melléklet: *Az AB döntéseinek száma rendelkezéstípusok szerint (éves bontásban)*



<sup>40</sup> Lásd: PÓCZA – DOBOS – GYULAI (23. l.).



3. melléklet: *A nemzetközi összehasonlításban vizsgált alkotmánybíróságok döntéseinek száma (éves bontásban)*

	Csehország	Lengyelország	Magyarország	Románia	Szlovákia	Összesen
1990			13			13
1991			51			51
1992			49	8		57
1993	1	25	57	12	2	97
1994	15	17	56	25	8	121
1995	17	37	72	33	7	166
1996	19	40	29	21	15	124
1997	10	40	81	27	8	166
1998	13	45	54	38	24	174
1999	20	65	40	84	16	225
2000	11	65	32	82	8	198
2001	24	91	38	124	4	281
2002	17	110	40	171	7	345
2003	14	88	64	197	4	367
2004	8	139	76	216	5	444
2005	23	152	65	188	6	434
2006	21	169	69	78	10	347
2007	11	171	74	80	4	340
2008	23	140	67	87	12	329
2009	13	132	64	67	16	292
2010	28	98	52	76	21	275
2011	18	96	35	98	9	256
2012	19	128	20	81	14	262
2013	21	109	50	61	5	246
2014	11	118	37	101	44	311
2015	10	69	41	91	13	224
Összesen	367	2144	1326	2046	262	6145